

Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich

Executive Summary

**Karl Aiginger, Michael Böheim, Kristina Budimir,
Norbert Gruber, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller,
Ewald Walterskirchen**

Wissenschaftliche Assistenz: Dagmar Guttman,
Elisabeth Neppl-Oswald, Nora Popp, Andrea Sutrich

Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich

Executive Summary

**Karl Aiginger, Michael Böheim, Kristina Budimir, Norbert Gruber, Hans Pitlik,
Margit Schratzenstaller, Ewald Walterskirchen**

Februar 2010

Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Konsulenten: Heinz Handler, Gunther Tichy

Wissenschaftliche Assistenz: Dagmar Guttmann, Elisabeth Neppl-Oswald, Nora Popp, Andrea Sutrich

Inhalt

Die Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise verursachte hohe soziale Kosten und dämpft auf Jahre das Wirtschaftswachstum. Die Stabilisierung des Finanzsystems und die Begrenzung der Auswirkungen der Krise belasten die öffentlichen Haushalte schwer. Das hohe Budgetdefizit erhöht die Staatsverschuldung, und die zunehmende Zinsbelastung erfordert ein Gegensteuern der Wirtschaftspolitik, um mittelfristig Handlungsspielraum zurückzugewinnen. Den kumulierten Konsolidierungsbedarf schätzt das WIFO auf 10 Mrd. € bis zum Jahr 2013. Die vorliegende Studie zeigt Optionen auf, die eine Konsolidierung des Staatshaushalts erlauben, ohne dass wichtige wirtschaftspolitische Ziele beschnitten würden. Die Erfolgsaussichten einer nachhaltigen Konsolidierung sind höher, wenn Effizienzpotentiale erschlossen werden und nach einem Impulsprogramm im Jahr 2010 überwiegend ausgabenmindernde Maßnahmen gesetzt werden. Optionen für auch kurzfristig umsetzbare Einsparungen in der Verwaltung, Abbau von Subventionen und Beseitigung von Sonderregelungen im Ausmaß von 2 bis 3 Mrd. € pro Jahr werden genannt. Zusätzliche Steuern können ergänzend eingesetzt werden, besonders wenn die Effizienzsteigerungen und Einsparungen nicht durchsetzbar sind oder wenn das politisch gewünscht wird. Jedenfalls sollten Abgabenerhöhungen positive Lenkungswirkungen haben, den privaten Konsum nicht schwächen, verteilungspolitische Aspekte beachten und nach erfolgreicher Konsolidierung zur Senkung der Abgaben auf den Faktor Arbeit verwendet werden.

Rückfragen: Karl.Aiginger@wifo.ac.at, Michael.Boeheim@wifo.ac.at, Kristina.Budimir@wifo.ac.at, Norbert.Gruber@wifo.ac.at, Hans.Pitlik@wifo.ac.at, Margit.Schratzenstaller@wifo.ac.at, Ewald.Walterskirchen@wifo.ac.at

2010/028/S/WIFO-Projektnummer: 7709

© 2010 Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung • Kostenloser Download:
http://www.wifo.ac.at/www/jsp/index.jsp?fid=23923&id=38363&typeid=8&display_mode=2

Optionen zur Konsolidierung der öffentlichen Haushalte in Österreich

Karl Aiginger, Hans Pitlik, Margit Schratzenstaller

Executive Summary

Die Budgetpolitik hat in Österreich den von der Finanz- und Wirtschaftskrise 2008/09 ausgehenden Wachstumseinbruch entscheidend abgemildert und dafür eine weitere Verschlechterung der Verschuldungsposition der öffentlichen Hand bewusst in Kauf genommen. Heute gehen nationale und internationale Prognosen davon aus, dass der Tiefpunkt der Krise überschritten ist und die Wirtschaftsleistung allmählich wieder steigt. Daher muss jetzt die mittelfristige Konsolidierung der öffentlichen Haushalte auf die Agenda gesetzt werden.

Die österreichische Bundesregierung hat in ihrem Ende Jänner 2010 vorgestellten aktualisierten Stabilitätsprogramm einen Konsolidierungspfad vorgezeichnet, der die Dimension und das Tempo der geplanten Budgetsanierung absteckt: Das Defizit soll von heuer 4,7% des BIP über 4% im Jahr 2011 und 3,3% 2012 auf 2,7% im Jahr 2013 reduziert werden. Dieses Ziel ist anspruchsvoll, aber realistisch. Der Weg dorthin soll so gestaltet werden, dass andere wirtschaftspolitische Ziele nicht gefährdet, sondern nach Möglichkeit unterstützt werden.

Die Ausgestaltung dieses Konsolidierungsprozesses hängt von strategischen Entscheidungen der Politik ab: von der Verteilung der Konsolidierungslast auf die einzelnen Gebietskörperschaften über das Verhältnis von ausgaben- und einnahmenseitigen Maßnahmen bis zum potentiellen Beitrag von Privatisierungen. Die folgende Studie liefert dazu Überlegungen und Vorschläge. Sie sollen den Optionenraum definieren, in dem sich die Politik bei der Konsolidierung bewegt; sie verstehen sich nicht primär als Empfehlungen, auch wenn Vor- und Nachteile abgewogen und empirische Erfahrungen berichtet werden.

1. Ausgangsposition: Sanierungsbedarf und Rahmenbedingungen

Alarmsignal Zinsbelastung

(1) Die Notwendigkeit der Sanierung offenbart sich am deutlichsten in der Zinsbelastung. Im Jahr 2009 entstanden für Österreich aus der Staatsschuld jährliche Zinsausgaben von 7½ Mrd. €. Ohne Konsolidierung würden diese bis 2013 voraussichtlich auf 11 Mrd. € ansteigen. Der Zinsendienst entspricht heute etwa $\frac{3}{4}$ des Bildungsbudgets des Bundes (ohne Hochschulen) und mehr als einem Drittel der Lohnsteuereinnahmen. Ohne Konsolidierung würden die Zinszahlungen bis 2013 die Bildungsausgaben übertreffen.

Altlasten und Zukunftsaufgaben

(2) Die Notwendigkeit der Konsolidierung ergibt sich nicht nur aus krisenbedingtem Mehrausgaben und Steuerausfällen. Zum einen wies das Budget schon vor der Krise – bereinigt um konjunkturelle Schwankungen – ein Defizit von fast 2% des BIP aus. Seit 35 Jahren konnte kein ausgeglichener Haushalt der öffentlichen Hand vorgelegt werden. Zum anderen erfordert die Bewältigung zukünftiger Herausforderungen – Stichworte: Globalisierung, Klimawandel, Alterung, Bildung und Neue Technologien – zusätzliche Ausgaben. Diese sind nur finanzierbar, wenn die bisherigen staatlichen Aktivitäten effizienter gestaltet werden.

Wachstum schafft Voraussetzungen; Konjunkturvorbehalt

(3) Die Zielvorgabe des Stabilitätsprogramms der Bundesregierung ist anspruchsvoll. Sie impliziert einen jährlichen Konsolidierungsbedarf von ca. 2 Mrd. € ab 2011. Selbst bei diesem Konsolidierungstempo steigt die Staatsschuldenquote von derzeit 66,5% auf 74,3% des BIP im Jahr 2013, ohne Konsolidierung würde sie 78½% des BIP erreichen. Welche budgetpolitischen Anstrengungen die Erreichung dieses Ziels erfordert, ist in hohem Maß von der Wirtschaftsentwicklung abhängig. Basierend auf der WIFO-Prognose unterstellt die vorliegende Studie, dass die österreichische Wirtschaft heuer um 1,5% und mittelfristig um 1,8% wächst. Jedes Prozent nominelles Wachstum senkt das Budgetdefizit kurzfristig um einige Zehntelprozentpunkte, das ergibt 2020 eine um fünf Prozentpunkte niedrigere Staatsschuld (relativ zum BIP). Sollte die Wirtschaftsentwicklung deutlich schlechter als in der mittelfristigen Prognose des WIFO ausfallen, sind Konsolidierungsziel und –tempo zu überdenken (Konjunkturvorbehalt).

Rückgewonnener Handlungsspielraum als Ziel

(4) Das eigentliche Ziel der Konsolidierung ist keine Defizitgröße und kein Konsolidierungsbetrag, sondern die Wiederherstellung des Handlungsspielraumes der Wirtschaftspolitik. Konsolidierung ist kein Ziel an sich, sondern eine notwendige Voraussetzung für die Erreichung von wirtschaftspolitischen Zielen. Sie sollte daher auch strategisch von einer Vision der österreichischen Wirtschaft 2020 ausgehen. Konsolidierung bedeutet Lasten in der Konsolidierungsphase, die, wenn sie gut kommuniziert sind, glaubwürdig verfolgt werden und fair verteilt sind, Wirtschaftsleistung und Beschäftigung schlechtestenfalls kurzfristig beeinträchtigen, langfristig aber überwiegend vorteilhaft sind.

Einbettung in Gesamtstrategie

(5) Konsolidierung ist nicht die einzige wirtschaftspolitische Priorität. Die Herausforderung hoher und anhaltender Arbeitslosigkeit, die Erreichung der Klimaziele, Reformen im Bildungssektor, sozialer Zusammenhalt und Integration von MigrantInnen, Alterung, Reformen im Finanzsektor und die Wettbewerbsfähigkeit in der globalisierten Gesellschaft sind in eine wirtschaftliche Gesamtstrategie einzubeziehen. Die vorliegende Studie kann nicht alle diese Bereiche abdecken, für einige Bereiche liegen eigene Studien vor (z. B. WIFO-Weißbuch, Steueroptionenstudie, Themenschwerpunkt Finanzkrise). Die Konsolidierungsoptionen sollten in

die Perspektive dieser wirtschaftspolitischen Ziele eingebettet sein. Der Konsolidierungsprozess sollte so gestaltet werden, dass die Erreichung der anderen Ziele nicht gefährdet, sondern eher gefördert wird.

2. Erfahrungen aus früheren Konsolidierungen

Kriterien erfolgreicher Sanierungen: internationale und nationale Erfahrungen

(6) Empirische Studien zeigen, dass es erfolgreiche nachhaltige Konsolidierungen gibt, die Wachstum und Beschäftigung kurzfristig nicht oder jedenfalls nicht wesentlich beeinträchtigen und mittelfristig fördern. Dazu werden primär Erfahrungen aus Schweden, Finnland und teilweise Belgien in den 1990er Jahren gezählt. Umfassende Studien, die erfolgreiche und nicht-erfolgreiche Konsolidierungen in vielen Ländern und Perioden untersuchen, zeigen, dass ausgabenseitige Konsolidierungen erfolgreicher als einnahmenseitige sind (weil stark steigende Ausgabenpositionen eine wichtige Ursache der immer wiederkehrenden Konsolidierungsnotwendigkeit sind). Schwere Krisen und gut kommunizierte Programme erhöhen die Erfolgswahrscheinlichkeit von Budgetsanierungen. Die Erfolgswahrscheinlichkeit einer Konsolidierung steigt auch, wenn die Maßnahmen stärker bei Verwaltung und Transfers ansetzen und nicht die Investitionen betreffen.

Auch die österreichischen Erfahrungen mit der Budgetkonsolidierung in den 1990er Jahren sind ermutigend. Ein Rückgang des Defizites von 6% auf 2% des BIP war praktisch ohne Wachstumsverlust möglich. Die Konsumenten und in geringerem Ausmaß auch die Unternehmen haben ihre Entscheidungen so geändert, dass sie die gesunkene staatliche Nachfrage gemeinsam mit einer stetig steigenden Auslandsnachfrage kompensieren konnten. Die Konsolidierung 1996/97 war zu einem Drittel einnahmenseitig und zu zwei Dritteln ausgaben-seitig und enthielt Privatisierungen sowie Ausgliederungen. Das wirtschaftliche Umfeld in den 1990er Jahren war günstig, auch wenn viele europäische Länder die Maastricht-Kriterien gleichzeitig erreichen wollten. Die Budgetkonsolidierung 2001 war stärker einnahmenseitig, brachte Belastungen für niedrige Einkommen und hatte Wachstums- und Beschäftigungsverluste zur Folge.

Komplexes Umfeld

(7) Im Vergleich zu früheren Erfahrungen erscheinen die Rahmenbedingungen für eine Konsolidierung in den nächsten Jahren aber weitaus komplexer: alle Industrieländer müssen gleichzeitig konsolidieren, Konsum und Investitionen erholen sich nur zögernd aus ihrem Krisentief. Die Arbeitslosigkeit ist hoch. Die soziale Absicherung hat in der Nachkrisenphase eine besondere Dringlichkeit, weil die sozialen Lasten der Konsolidierung zu jenen der Krise hinzukommen. Andererseits besteht bei Konsumenten und Investoren ein Nachfragerückstau, der mit der Eindämmung der Unsicherheiten allmählich abgebaut werden wird. Darüber hinaus ist die Weltnachfrage durch die Entwicklung in Asien relativ stark. Allerdings ist auch der internationale Konkurrenzdruck auf Grund unterausgelasteter Kapazitäten hoch. Überlegungen

einer wirtschaftspolitischen Strategie der EU während der Konsolidierungsphase übersteigen den Rahmen der Studie, eine aktive Verfolgung der angepassten Lissabon-Strategie und die Zusammenarbeit mit Kandidatenländern und Nachbarn sind jedoch auch für die Konsolidierung der Mitgliedsländer wichtig.

Konjunkturvorbehalt

(8) Die Konsolidierungsempfehlungen der EU-Kommission, das österreichische Stabilitätsprogramm und die vorliegende Studie gehen davon aus, dass die wirtschaftliche Erholung mäßig ist und zu schwach, um den Arbeitsmarkt zu stabilisieren, aber doch ein europäisches Wachstum zwischen 1% und 2% und ein weltwirtschaftliches Wachstum von 3% erreichbar ist. Für den Fall, dass die Konjunktorentwicklung schwächer ausfällt, sind Konsolidierungszeitpunkt und –ausmaß zu überdenken. Sowohl europaweit wie auch in Österreich sollten Programme mit hohem Arbeitsplatzeffekt und positiven externen Effekten (Qualifikation, Umwelt) für den Fall vorbereitet werden, dass die Erholung ins Stocken gerät.

3. Der Optionenraum und die Aktivkomponente

Primär ausgabenseitig konsolidieren, Sozialbereich weitgehend aussparen

(9) Die Studie stellt Optionen zur Reduktion der Ausgaben, zur Erhöhung der Einnahmen und zur Erzielung von Privatisierungserlösen vor. Prinzipiell ist die Auswahl aus den Optionen eine politische Entscheidung. Empirische Erfahrungen empfehlen jedoch, die ausgabenseitigen Optionen vorrangig auszuschöpfen. Effizienzreserven zu heben sollte erste Priorität sein, da diese kurzfristig zur Konsolidierung und langfristig zur Wiedergewinnung des Handlungsspielraumes beitragen. Effizienzsteigerungen bei den öffentlichen Ausgaben sind in Österreich deshalb besonders wichtig, weil die Staatsausgabenquote 2009 50% des BIP überschreitet und damit international überdurchschnittlich hoch ist. Ein spezifisches Problem bei ausgabenseitiger Konsolidierung ist, dass viele Staatsausgaben den Beziehern niedriger Einkommen zugutekommen. Dies legt nahe, Reformen eher gezielt dort vorzunehmen, wo Ineffizienzen vermutet werden (und nicht lineare Kürzungen über alle Ausgabenbereiche hinweg). Der Bereich der Arbeitsmarktförderung, der sozialen Sicherung und Transfers an die privaten Haushalte ist aus der Perspektive steigender Einkommensunterschiede und der Betroffenheit von der Krise in der Konsolidierungsperiode weitgehend auszunehmen, wenn es auch gleichzeitig wichtig ist, die Anreizstrukturen zu verbessern und schwer zu begründende Sonderregelungen abzubauen.

Privatisierungen: Potential zur Schuldenreduktion

(10) Privatisierungen spielen in vielen erfolgreichen Konsolidierungsstrategien eine Rolle und sollten daher auch bei der nun anstehenden Konsolidierung in die Überlegungen mit einbezogen werden. Sie senken die Staatsschuld und damit die jährliche Zinsbelastung. Um die Konsolidierungsstrategie nicht mit Wertentscheidungen zu überladen, wird nur das Privatisie-

rungsvolumen in die Optionen einbezogen, bei dem strategische Entscheidungen im Bereich der öffentlichen Hand bleiben (Anteile höher als 25% bzw. 50%).

Einnahmen: Strukturverbesserung mit Konsolidierungseffekt

(11) Die einnahmenseitigen Optionen werden nach den Ergebnissen internationaler empirischer Studien (u. a. der OECD) und der Steueroptionenstudie des WIFO (2008) gereiht, auf Grund der Erfahrungen mit der Finanz- und Wirtschaftskrise werden sie aber ergänzt um eine Finanztransaktionssteuer (und Alternativen, falls diese auf der europäischen Ebene nicht zustande kommt). Die Nutzung jener einnahmenseitigen Optionen, die die Einkommensverteilung betreffen, ist auch eine politische Entscheidung. Ökonomisch vorteilhaft wäre, die Steuerstruktur mittelfristig so zu verändern, dass der Faktor Arbeit entlastet wird. Sollte durch die Streichung steuerlicher Ausnahmen, die stärkere Besteuerung von Emissionen sowie weiteren "public bads" und die stärkere Nutzung spezieller vermögensbezogener Steuern ein vorübergehender Konsolidierungsbeitrag entstehen, wäre das hilfreich, besonders dann, wenn die ausgabenseitigen Optionen politisch nicht durchgesetzt werden können. Allerdings ist dann besonders darauf zu achten, dass die gewählten Optionen nicht die fragile Konsum- und Investitionsnachfrage schwächen.

Wachstumsschub: Impulsprogramm vor der Konsolidierung

(12) Die mäßigen Wachstumsaussichten und die großen zukünftigen Herausforderungen machen es erforderlich, Maßnahmen zur Stabilisierung des Wachstums und der Schaffung von Beschäftigung eine höhere Priorität zu schenken. Konsolidierungsstrategien umfassen in ihrer Umsetzungsperiode in der Regel nur restriktive Maßnahmen (Finnland, das in der Krise der 1990er Jahre gezielt den Umstieg in die Wissensgesellschaft forcierte, bildet eine Ausnahme). Das WIFO empfiehlt für das Jahr 2010, das übereinstimmend als das Jahr gewertet wird, in dem der Staat die wirtschaftliche Dynamik noch stärken muss, ein "Impulsprogramm" in der Höhe von etwa 1 Mrd. €. Das Impulsprogramm sollte erstens arbeitsplatzwirksam sein (etwa Umschulungen forcieren), zweitens Doppeldividenden am Arbeitsmarkt und im Energiesektor nutzen (thermische Sanierung) und drittens Reformen im Bildungssektor, in der vorschulischen Betreuung sowie in der Forschungsförderung finanzieren. Damit könnte gewährleistet werden, dass die Wirtschaft den Beginn der Konsolidierungsperiode auf einem höheren Wachstumspfad erreicht. Die Finanzierung könnte aus Streichungen von nicht mehr zeitgemäßen Steuervorteilen (Alleinverdienerabsetzbetrag für Kinderlose, Steuerbefreiung für Überstunden, steuerbegünstigter Nachkauf von Pensionszeiten für vorzeitigen Pensionsantritt), und aus den nicht voll genutzten Teilen der vergangenen Konjunkturprogramme erfolgen. Das Impulsprogramm ist kein neues Konjunkturpaket, sondern dient der Aktivierung von mittelfristigen Investitions- und Konsumpotential.

Ausgabenstrukturverbesserung durch permanente "Aktivkomponente"

(13) In der gesamten Konsolidierungsperiode sollte eine dauerhafte Aktivkomponente die Einsparungen begleiten. Wenn das Konsolidierungsvolumen – wie im Stabilitätsprogramm der Bundesregierung festgelegt – etwa 2 Mrd. € pro Jahr beträgt, sollte die Brutto-Konsolidierungskomponente auf 3 Mrd. € ausgeweitet werden. Von diesem Volumen (das durch eine Kombination von Ausgabenkürzungen, Zinsersparnis durch Privatisierungserlöse und zusätzliche Einnahmen erzielt wird) könnte rund 1 Mrd. € für Zukunftsinvestitionen ausgegeben werden. Damit können Arbeitsplätze geschaffen sowie die Wettbewerbsfähigkeit im Qualitäts- und Technologiesegment – unter anderem bei den Umwelttechnologien – gestärkt werden. Die Zukunftsinvestitionen haben, verglichen mit den eingesparten Ausgaben, einen höheren Wachstums- und Arbeitsplatzeffekt (Ausgabenstruktureffekt).

4. Die Optionen im Detail: Sparpotential bei Staatsausgaben ausschöpfen

Das ausgabenseitige Sparvolumen muss genützt werden

(14) Internationale Vergleiche legen nahe, dass das Einsparungspotential auf der Ausgabenseite in Österreich groß sein müsste. Die gesamten Staatsausgaben sind in Relation zur nationalen Wirtschaftsleistung um 2½ Prozentpunkte höher als in der EU-15 und um 6 Prozentpunkte höher als in der EU27/OECD, in absoluten Beträgen sind das 8 Mrd. € bzw. 17 Mrd. €. Dennoch empfiehlt sich keine lineare Kürzung der Ausgaben, da Staatsausgaben erstens auch politische Prioritäten widerspiegeln, weil es zweitens strukturelle Ursachen für bestehende (überdurchschnittliche) Ausgabenvolumina gibt, und drittens, weil viele Ausgabenkategorien gerade Niedrigeinkommensbezieher zugutekommen. Der internationale Vergleich zeigt, dass in Österreich besonders die Ausgaben für Förderungen von Unternehmen (einschließlich staatsnaher Unternehmen), für Geldtransfers an private Haushalte und im Gesundheitssektor überdurchschnittlich hoch sind.

Verwaltung: Sparpotential kurzfristig begrenzt, langfristig beträchtlich

(15) Im Verwaltungsbereich im engeren Sinn gibt es kurzfristige und erst längerfristig mobilisierbare Einsparungsmöglichkeiten. Die teilweise oder gänzliche Nicht-Nachbesetzung von freiwerdenden Stellen, geringere Gehaltsabschlüsse, koordinierte Beschaffung zwischen Bund und anderen Gebietskörperschaften und durch Kooperation zwischen Gemeinden, ist auch kurzfristig möglich. Dieses Potential für Personal- und Sachaufwand wird auf 200 Mio. € bis 1,1 Mrd. € geschätzt, je nachdem, ob und wie weit bestimmte Bereiche der Verwaltung ausgespart werden. Längerfristige Einsparungen werden durch Benchmarks mit erfolgreichen Ländern unter Einbezug struktureller Unterschiede abgeschätzt. Ihre Umsetzung erfordert institutionelle Reformen (nämlich Aufgabenreform, Dienstrechts- und Besoldungsreform, Neugestaltung der föderalen Aufgabenverteilung und Finanzausgleich) und neue Steuerungselemente in der Verwaltung. Der längerfristige potentielle Konsolidierungsbeitrag im Verwaltungsbereich wird auf bis zu 2½ Mrd. € geschätzt.

Förderungen: Strategische Ausrichtung und Kürzung auf internationales Niveau

(16) Eine Reduktion der Unternehmensförderungen auf den europäischen Durchschnitt brächte rein rechnerisch ein Einsparungsvolumen von 9 Mrd. € pro Jahr. Nimmt man den Gesundheitsbereich (dessen Einsparungspotential getrennt berechnet wird), die Forschungsförderung (wo es Optimierungspotentiale gibt, aber noch größere Anforderungen, um die Forschungsziele zu erreichen) und Arbeitsmarktförderung aus¹⁾, so sind es unter Berücksichtigung struktureller Einflussfaktoren noch immer 3½ bis 5 Mrd. €, die Österreich mehr ausgibt als die anderen Länder. Die Einschränkung der Förderungen sollte allerdings nach Evaluierung und Abschätzung der Folgen, etwa für den öffentlichen Verkehr und die regionale Entwicklung, erfolgen. Schätzt man die Effizienzreserve bei den Förderungen auf 10%, so ergibt das ein potentiell kurzfristiges Einsparungsvolumen von 850 Mio. €, wobei die Förderungen auch dann noch weit höher als im internationalen Durchschnitt wären. Eine nicht-strategische, lineare Vorgangsweise ohne politische Priorisierungen ist ökonomisch nicht optimal. Die Kürzungen sollten auf Evaluierungen basieren und die Ziele, die mit der Förderung erreicht werden, berücksichtigen.

Gesundheit: Effizienzsteigerung ohne Qualitätsverlust

(17) Die höheren Ausgaben im Gesundheitssektor sind nicht auf größere Anforderungen (z. B. Altersstruktur) zurückzuführen, sondern durch unklare Zuordnung von Aufgaben und komplizierte Finanzierungsstrukturen sowie mangelnde Koordination zwischen den beteiligten Akteuren, die u. a. zu einem Überangebot an Spitälern bzw. Betten oder Doppelleistungen führen. Der Konsolidierungsbeitrag im Gesundheitssektor wird auf Basis der zahlreichen bereits vorliegenden Studien abgeschätzt. Er liegt jährlich bei 300 Mio. € in der kurzen Frist und zwischen 2 und 3 Mrd. € langfristig.

Sozialsystem: Keine Einschnitte im Kernbereich

(18) Im Bereich Sozialtransfers und der Ausgaben für den Arbeitsmarkt wird trotz des vergleichsweise hohen Ausgabenanteils kein Schwerpunkt für Kürzungen gesetzt, da diese Ausgaben einer politischen Priorität entsprechen und das Sozialsystem in Österreich übereinstimmend als Produktivkraft gesehen wird, die Leistung und Zusammenhalt stärkt. Dennoch sollten hier Sonderregelungen auslaufen bzw. überdacht werden, ebenso wie Regelungen, die die Erwerbsbeteiligung verringern. Reformen bei der Langzeitversichertenregelung, in der Altersteilzeit, beim Übergangsgeld, dem Nachkauf von Pensionszeiten, der Mitversicherung von Angehörigen ohne Betreuungspflichten können ein Einsparungsvolumen bis zu einer ½ Mrd. € bringen, ohne Einschnitte im Kernbereich des Sozialsystems vorzunehmen. Langfristige Einsparungen durch die Heranführung des tatsächlichen Pensionsantrittsalters an das gesetzliche sind darüber hinaus nicht einbezogen.

¹ Wenngleich in diesen Bereichen durchaus langfristige Effizienzpotentiale zu vermuten sind, ist eine kurzfristige Streichung von Mitteln in einer noch fragilen wirtschaftlichen Erholungsphase aufgrund der damit verbundenen negativen Effekte in besonders sensiblen Arbeitsmarktsegmenten eher nicht angezeigt.

Gesamtvolumen: kurzfristig 2 bis 3 Mrd. €, langfristig bis 11 Mrd. €

(19) Die ausgabenseitigen Optionen ergeben insgesamt ein kurzfristiges Potential von knapp 2 bis 3 Mrd. € und ein langfristiges Potential von 6½ bis 11 Mrd. € pro Jahr. Letzteres ist allerdings nur durch tiefgreifende Reformen zu heben. Jede erfolgreiche Konsolidierung muss von Strategien zur Begrenzung der langfristigen Ausgabendynamik begleitet werden. Dazu zählen Technologieführerschaft im Umwelt- und Energiebereich, Gesundheitsvorsorge, Experience Rating bei Arbeitslosen und Krankenversicherung, alter(n)sgerechte Arbeitsplatzgestaltung, Controlling bei öffentlichen Großinvestitionen.

5. Die Optionen im Detail: Der potentielle Beitrag von Privatisierungen

Öffentliches Eigentum ist nur eine mögliche Steuerungsform

(20) Privatisierungserlöse können dazu beitragen, den Schuldenstand zu reduzieren und das Defizit durch verringerte Zinszahlungen zu senken. Verzichtet man in keinem bisher in öffentlichem Eigentum stehenden Unternehmen auf die strategische Führerschaft, so ergibt sich immer noch ein Privatisierungsvolumen zwischen 8 Mrd. € (vorsichtige Schätzung mit 50% Eigentum der öffentlichen Hand, z. B. in Elektrizitätswirtschaft) und 25 Mrd. € (nur Sperrminorität 25% plus eine Aktie). Neben der Elektrizitätswirtschaft würde das eine Reduktion der Anteile in den drei verbleibenden Großunternehmen bedingen sowie eine Teilprivatisierung der BIG und der Bundesforste. Die genannten Privatisierungserlöse senken die jährliche Zinsbelastung um rund 300 Mio. € bis 1 Mrd. €. Die Privatisierung sollte ohne zeitliches Korsett und unter Beachtung der Erfüllung der Zielsetzung, die mit öffentlichem Eigentum verbunden ist, erfolgen (z. B. Regulierung, Universaldienstverpflichtungen).

6. Die Optionen im Detail: Konsolidierungsbeitrag und Struktureffekt von Abgaben

Beschäftigungsfreundlicheres Abgabensystem mit möglichem Aufkommensplus

(21) Auf der Einnahmenseite gibt es Vorschläge, die bereits in der Steueroptionenstudie des WIFO (2008) zur Verbesserung der Einnamemstruktur gemacht wurden, um das Abgabensystem wachstums- und beschäftigungsfreundlicher zu machen bzw. die wachsende Spreizung der Einkommen und Vermögen zu begrenzen. Dazu zählen die Reduktion von Steuerbegünstigungen, die stärkere Nutzung von Abgaben auf Grundeigentum, Erbschaften und Vermögenszuwächse sowie Abgaben mit Doppeldividenden (Besteuerung von Emissionen, Tabak, Alkohol, Glücksspiel). Die potentiellen Einnahmen aus diesen Bereichen addieren sich auf knapp 2½ Mrd. €. Dieser Betrag kann durch Einnahmen aus einer eventuell auf europäischer Ebene eingeführten Finanztransaktionssteuer (oder ebenfalls international zu koordinierender Alternativen) ergänzt oder teilweise substituiert werden, ebenso durch Elemente, die noch stärkere verteilungspolitische Akzente setzen, wenn die Politik das will. Aus verteilungspolitischen Erwägungen, aber auch um die Erholung des Konsums nicht zu gefährden und die Arbeitslosigkeit nicht zu verschärfen, werden die aufkommensmäßig

attraktiven Alternativen einer Erhöhung der Umsatzsteuer und der Sozialbeiträge nicht empfohlen. Die aus Wachstums- und Beschäftigungssicht weniger problematischen Abgabenerhöhungen sollten mittelfristig zur Senkung der hohen Abgaben auf den Faktor Arbeit und hier besonders im niedrigeren Einkommensbereich genutzt werden.

7. Makroökonomisches Design der Konsolidierung

Konsum, Investitionen und Exporte müssen Staatsnachfrage kompensieren

(22) Eine Budgetkonsolidierung kann kurzfristig zu negativen Arbeitsmarktwirkungen führen. Längerfristig werden sich die Vorteile der Wiedergewinnung des wirtschaftspolitischen Spielraums und der Wettbewerbsfähigkeit jedoch auch auf dem Arbeitsmarkt positiv auswirken. Die vorliegende Studie versucht die negativen Wirkungen zu begrenzen oder sogar aufzuheben: erstens durch das Impulsprogramm vor Beginn der Konsolidierung, zweitens durch die offensive Komponente ("Aktivkomponente"), deren Ausgaben höhere Multiplikator- und Beschäftigungseffekte haben sollten als die Einsparungen, und drittens durch eine beschäftigungsfreundlichere Abgabenstruktur. Die durch die Konsolidierung entfallene Staatsnachfrage muss durch andere Nachfragekomponenten aufgefangen werden. Dies wäre möglich, wenn die in den vergangenen Jahren stark gestiegene Sparquote zurückgeht, wenn die stark gesunkenen Investitionen auch nur einen Teil des Rückganges im Jahr 2009 aufholen, oder wenn die Handelsbilanz, die 2009 ins Minus gedreht hat, wieder einen Teil des Defizites – etwa durch Exporte nach Asien – kompensiert. Um diese Nachfragekomponenten zu forcieren, wurden vor allem Optionen vorgeschlagen, die eher das Sparen reduzieren als den Konsum, investitions- und beschäftigungsfreundlich sind und die internationale Wettbewerbsfähigkeit nicht beeinträchtigen.

Die Aufgabe ist notwendig und öffnet positive Perspektiven

(23) Die Konsolidierungsaufgabe ist bei den derzeit gegebenen Erwartungen über den Wirtschaftsverlauf lösbar. Sollte die Entwicklung deutlich schlechter ausfallen (Abweichung von der mittelfristigen Prognose des WIFO), dann muss sie neu überdacht und gegebenenfalls abgeschwächt oder verschoben werden bzw. die Aktivkomponente gestärkt werden. Das jährliche Konsolidierungsvolumen zur Erreichung der Konsolidierungsziele der Bundesregierung ist bei einer gezielten und konzertierten Strategie erreichbar. Die dargelegten ausgabenseitigen Optionen übertreffen ebenso wie die abgabenseitigen das angestrebte Konsolidierungsvolumen bei Weitem und können und sollen auch zu Strukturverbesserungen genutzt werden. Die Konsolidierung soll die anderen Ziele der Wirtschaftspolitik mit einbeziehen und kann diese mittelfristig unterstützen. Sie ist eine Notwendigkeit zur Wiederherstellung des wirtschaftspolitischen Handlungsspielraums. Die Auswahl aus den Optionen und vor allem die Umsetzung der Strategie sind zentrale Aufgaben der Wirtschaftspolitik